

CONCEPTO 63793 DE 2020

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXX Director Regional Antioquia- 51010

DE: XXXXXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa
1-0014

ASUNTO: Concepto aplicación artículo 47 Ley 1551 de 2012 Procesos ejecutivos – Proceso administrativo de cobro coactivo

Mediante comunicación electrónica de fecha 16 de diciembre de 2020 radicada con el número 9-2020-009581 solicita claridad frente a la aplicación o no de la exigencia establecida en el artículo [20](#) de la Resolución 1235 de 2014 literal j en el cual determina que " j) Cuando se requiera el inicio del proceso coactivo contra entidades territoriales deberá aportarse el acta de conciliación fallida o el acto administrativo que la declare incumplida, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012. Lo anterior debido a que en reciente solicitud de conciliación radicada ante la Procuraduría General de la Nación, en el caso del Municipio de San Roque, entidad que adeuda al SENA por concepto de multa del Ministerio de Trabajo, el ente de control inadmitió la solicitud, entre otros motivos, porque la exigencia de la Ley 1551 de 2012 no aplica para los procesos administrativos de cobro coactivo sino para procesos ejecutivos judiciales.

De acuerdo con lo anterior, existen dudas en la procedencia o no de la conciliación previo al inicio del proceso administrativo de cobro coactivo tal como lo establece el Manual de Cobro Coactivo del SENA, puesto que actualmente existen al menos 13 municipios deudores del SENA, que requieren iniciar el mencionado proceso administrativo de cobro coactivo.

Al respecto de manera comedida le informo:

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos y doctrinales:

Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” - artículo 47

Concepto 068202 de 24 de octubre de 2013, en el que se reiteró lo expuesto en Oficio Nro 017856 de 26 de marzo de 2013 - Subdirectora de Gestión Normativa y Doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

Auto 441 de 14 de diciembre de 2020 - Procuraduría 109 Judicial para Asuntos Administrativos

de la ciudad de Medellín

ANÁLISIS JURÍDICO

La Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” establece en el artículo 47:

“ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. Artículo 47. La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

(...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

No procederá el cobro contra un municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que estas se originaron por conductas de los funcionarios responsables, en contradicción a la Ley, que generaron detrimento al patrimonio público. Si el detrimento ocurrió por una incorrecta gestión municipal, como por deficiencias en el control debido por parte de las entidades del orden nacional o departamental, las entidades públicas convendrán una estrategia para lograr, a través de los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes, determinar las responsabilidades a que haya lugar en contra de los funcionarios que hayan causado el daño y recuperar el dinero público que no se haya aplicado adecuadamente al cumplimiento del fin al que estaba destinado, lo cual deberá consignarse en el acta de liquidación correspondiente”. (Negritas y subrayado fuera de texto original)

Como puede apreciarse, el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 consagra la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

En este contexto, el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 faculta a las

entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios para que en procesos ejecutivos, puedan: (i) rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar; y (ii) a condonar el capital o convenir que éste sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

La reducción de intereses a municipios deudores procede en procesos ejecutivos adelantados en contra de tales entidades territoriales conforme con lo previsto en el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, norma que, a prima facie, no sería aplicable a los procesos de cobro coactivo, porque si bien dichos procesos pueden tener semejanzas, no es menos cierto que la naturaleza del proceso de cobro coactivo es de índole administrativa y no judicial, como si acontece, por el contrario, con los procesos ejecutivos de carácter civil, laboral o contencioso – administrativo que se adelantan ante el respectivo despacho judicial.

En este sentido, la Procuraduría 109 Judicial para Asuntos Administrativos de la ciudad de Medellín en Auto 441 de fecha 14 de diciembre de 2020 a que se refiere su comunicación, inadmitió la solicitud de conciliación extrajudicial promovida por el SENA Regional Antioquia con el municipio de San Roque (Antioquia) concediéndole al convocante cinco (5) hábiles para subsanar la solicitud, pues consideró:

“Al respecto, es necesario señalar que el legislador colombiano, prescribió la obligación de agotar la conciliación prejudicial administrativa como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan en contra de las Municipalidades (Art. 47, Ley 1551 de 2012). Por el contrario, de la lectura de las normas mencionadas, no es posible concluir que el legislador haya dispuesto extender dicho prerrequisito procesal a los procedimientos de cobro coactivo, siendo importante aclarar que el cobro coactivo, no es un medio de control, es un procedimiento administrativo, además, los actos emitidos en el curso del mismo son de trámite, siendo tan sólo demandables los actos administrativos que deciden sobre las excepciones, ordenan seguir con la ejecución o liquidan el crédito, sin que se incluya el mandamiento de pago (ART. [101](#) de la Ley 1437 de 2011) ...”

Empero y contrario a lo antes señalado, sobre la aplicación del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, la Subdirectora de Gestión Normativa y Doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en Concepto 068202 de 24 de octubre de 2013 dirigido al Coordinador del Grupo Gestión de Cobro Coactivo del SENA, reiteró lo expuesto en el Oficio 017856 de 26 de marzo de 2013, algunos de cuyos apartes resaltamos a continuación:

“(...) Consulta usted que si en los procesos de cobro coactivo adelantados contra los municipios debe darse aplicación al artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, toda vez que informa que pese a la expedición del Oficio 017856 del 26 de marzo de 2013, existe diversidad de criterios entre la Procuraduría General de la Nación y la Contaduría General de la Nación sobre la vigencia de la norma, toda vez que el artículo [613](#) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, modificó los eventos en los cuales se requiere agotar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso administrativos.

Al respecto se precisa, en Oficio No. 017856 del 26 de marzo de 2013, esta Dirección señaló:

Realizando una interpretación gramatical de la anterior disposición, se concluye que la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN debe suspender los procesos coactivos adelantados contra los municipios y convocar a audiencia de conciliación para lo cual, conforme el texto en negrillas, deberá seguirse el procedimiento establecido para la conciliación

prejudicial, es decir, conforme al procedimiento y los requisitos establecidos para los asuntos contenciosos administrativos que se encuentran regulados en las Leyes 23 de 1991, 466 de 1998 y el Decreto [1716](#) de 2009, en lo que resulten compatibles.

De esta manera, una vez suspendido el proceso, deberá darse aplicación al artículo [6](#) del Decreto 1716 de 2009 el cual dispone que la conciliación podrá ser solicitada individual o conjuntamente por los interesados ante el Ministerio Público´.

Así las cosas de las normas que se citan y de la interpretación judicial trascrita, declarada la vigencia del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 puede afirmarse que los procesos de cobro coactivo contra los municipios que adelantaba la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en la fecha en que entró en vigencia la mencionada ley, debían suspenderse para adelantar la audiencia de conciliación atendiendo el procedimiento previsto para la conciliación prejudicial conforme al procedimiento y los requisitos establecidos para los asuntos contencioso administrativos que se encuentran regulados en las Leyes 23 de 1991, 466 de 1998 y el Decreto [1716](#) de 2009, en lo que resulten compatibles”. (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

CONCLUSIÓN

El proceso de cobro coactivo tiene unas características propias encaminadas a obtener el pago de las sumas adeudadas a las entidades públicas. Tiene semejanza con el proceso ejecutivo, puesto que ambos tienen como finalidad obtener el recaudo de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título y la aplicación de medidas cautelares para hacer efectivo el pago.

No obstante, se diferencian en cuanto el proceso de cobro coactivo es de carácter administrativo y no requiere la intervención judicial, pues las entidades públicas están facultadas para cobrar directamente las acreencias a su favor.

De la interpretación armónica y sistemática del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 se infiere que esta disposición legal en su conjunto se aplica a los procesos ejecutivos, por lo que la rebaja o condonación de intereses por concepto de obligaciones a municipios deudores sólo procedería en el caso del cobro de dichas obligaciones a través del proceso ejecutivo.

Sin embargo, según los conceptos emanados de la Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina de la DIAN antes mencionados, el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 sería aplicable también a los procesos de cobro coactivo. Al respecto, conviene mencionar que al parecer en algunos municipios de ciertos departamentos han prosperado las solicitudes de conciliación prejudicial para procesos de cobro coactivo.

En este orden de ideas y a nuestro juicio, corresponderá a la respectiva Procuraduría Judicial, en el ámbito de su competencia, determinar la procedencia de la conciliación extrajudicial para procesos de cobro coactivo en aplicación del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

Sugerimos que en las solicitudes que se radiquen ante la Procuraduría Judicial para obtener el pago de las deudas por parte de los municipios, se aporten los Conceptos emitidos por la DIAN y se indague sobre aquellos precedentes de municipios en lo que se haya aceptado la conciliación prejudicial en los procesos de cobro coactivo.

Finalmente, debemos reiterar que los conceptos que rinde el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica no son de obligatorio cumplimiento o ejecución,

ni tienen el carácter de fuente normativa, por lo que mediante conceptos no es factible fijar lineamientos jurídicos en el que sea posible la autorización de la condonación de intereses respecto de las obligaciones a cargo de los municipios en los que el SENA sea el acreedor.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

ANTONIO JOSÉ TRUJILLO ILLERA

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica

Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

